



Research Paper

The Challenge of Institutionalizing the Revolutionary Discourse: A Pathology of the Impact of Bureaucratic Organizational Culture on the Foreign Policy Goals of the Islamic Republic of Iran

Mina Alavi:¹ Department of Public Administration, Qa.C., Islamic Azad University, Qazvin, Iran

Fazel Feizi: Department of Political Science, Tak.C., Islamic Azad University, Takestan, Iran

Received: 2025/10/08 [PP 133-146](#) Accepted: 2025/11/23

Abstract

This article analyzes the complex challenge of institutionalizing revolutionary discourse within the bureaucratic organizational culture governing the foreign policy of the Islamic Republic of Iran (1979-2025). The central research problem investigates the paradox of how a political system founded on revolutionary values pursues its objectives through structures inherently inclined towards standardization, pragmatism, and conservatism. The primary aim is a critical analysis to explain the mechanisms through which bureaucratic culture impacts the realization of foreign policy goals. Utilizing a qualitative, analytical-interpretive approach, this study is grounded in a hybrid theoretical framework integrating organizational culture theory, the bureaucratic politics model, and constructivism. Key findings reveal that bureaucratic culture functions not as an adversarial force, but as a powerful mediating variable that channels and manages the revolutionary discourse. Mechanisms such as the plurality of power centers, complex inter-institutional bargaining, and the institutionalized principle of 'expediency' (Maslahat) prevent the raw translation of ideology into policy, transforming it into viable diplomatic strategies. The core conclusion is that bureaucracy plays a dual, paradoxical role: it ensures the system's survival by containing ideological maximalism while simultaneously becoming the strategic tool for the operationalization and endurance of that same revolutionary discourse in the real world, thus systemically explaining the gap between rhetoric and practice.

Keywords: Bureaucratic Organizational Culture, Institutionalization, Iran's Foreign Policy, Revolutionary Discourse.

Citation: Alavi, M., Feizi, F. (2025). **An Analysis of the 17th Global Development Program and the Foreign Policy Approach of the Islamic Republic of Iran.** *Journal of Society and Politics essays*, Vol 3, No 11, Shiraz, PP 133-146.

¹ **Corresponding author:** Mina Alavi, **Email:** mina.alavi65@gmail.com, **Tel:** +98 09128090486

Extended Abstract

Introduction

The foreign policy of the Islamic Republic of Iran is defined by a central paradox: the persistent tension between its revolutionary, value-driven discourse and the pragmatic necessities of operating within a state-centric international system. This research investigates how Iran's bureaucratic organizational culture mediates this inherent conflict, acting as the "black box" that translates revolutionary ideals into state action. The central problem is to pathologize the mechanisms through which a political system founded on revolutionary values pursues its objectives through structures inherently inclined towards standardization, conservatism, and instrumental rationality. Prevailing analyses are often caught in a simplistic "ideology versus pragmatism" binary, merely describing contradictions without explaining their systemic origins. This study moves beyond that static dichotomy, arguing that bureaucratic culture is not merely a constraint but a complex and dynamic variable that actively shapes, translates, and ultimately enables the long-term survival of the revolutionary discourse itself by embedding it within a stable, predictable institutional framework.

Methodology

Grounded in a qualitative paradigm, this study employs an analytical-interpretive strategy to achieve a deep and textured understanding of the research problem. Data was gathered through a systematic documentary and library review of scholarly literature, official policy documents, memoirs of diplomats, and historical analyses. The analysis involved synthesizing key themes within a hybrid theoretical framework that integrates insights from Organizational Culture Theory (Schein), which illuminates the unspoken norms governing institutional behavior; the Bureaucratic Politics Model (Allison), which explains policy as a product of inter-agency competition; and Constructivism (Wendt), which clarifies how identity and interests are shaped through social interaction. This integrated approach allows for a multi-layered explanation of how internal structures, power dynamics, and normative pressures collectively produce Iran's foreign policy outputs.

Results and discussion

The core finding is that bureaucracy in Iran plays a paradoxical dual role: it both constrains and enables revolutionary foreign policy. Historically, the routinization of charisma has embedded an organizational culture that prioritizes stability and risk-aversion over revolutionary fervor. This process tempers ideological maximalism by subjecting abstract goals to the logic of standard operating procedures (SOPs), budgetary realities, and long-term planning. This creates a systemic and observable gap between revolutionary rhetoric and pragmatic state action, which is managed through three key, interconnected mechanisms.

First, a plurality of power centers creates a landscape of constant bureaucratic bargaining. This is not just a power struggle, but a clash of distinct organizational cultures. For instance, the Ministry of Foreign Affairs, with its diplomatic and legalistic culture, often finds its preferences competing with those of the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), which operates with a security-driven, operational focus. This dynamic, as predicted by the Bureaucratic Politics Model, ensures that final policy is a negotiated political compromise reflecting diverse institutional interests, rather than a monolithic ideological directive.

Second, the principle of Maslahat (expediency) is institutionalized as a legitimate and powerful tool to prioritize systemic survival over ideological rigidity. This concept provides decision-makers with a sanctioned, top-down rationale for pragmatic shifts, allowing the state

to adapt to internal and external pressures without formally abandoning its revolutionary principles. It acts as the ultimate conflict-resolution mechanism, legitimizing pragmatic choices that emerge from the bureaucratic bargaining process.

Third, the professional socialization of diplomats and the necessity of engaging with the international system compel the "translation" of revolutionary discourse into the conventional language of global diplomacy. In a constructivist sense, continuous interaction with international norms and protocols shapes the identity and behavior of Iran's diplomatic corps, fostering a culture of caution, negotiation, and compromise. This professional culture acts as an additional, powerful filter on the raw translation of ideology into policy.

Together, these mechanisms facilitate a strategic constructive ambiguity. This allows the Iranian state to maintain its revolutionary legitimacy for domestic and regional audiences while simultaneously pursuing pragmatic, interest-based policies on the global stage. The bureaucracy is thus not the revolution's "iron cage," but the very enabler of its endurance, channeling its ideological energy into sustainable, long-term strategies.

Conclusion

In conclusion, this research demonstrates that Iran's bureaucratic culture is not an obstacle to its revolutionary discourse but the core mechanism for its management and long-term survival. It functions as a sophisticated system that moderates ideological impulses to ensure state survival while providing the structures necessary for the sustained, operational pursuit of revolutionary ideals. The resulting gap between rhetoric and action is not a contradiction but a calculated feature of a resilient foreign policy designed to maximize diplomatic maneuverability. By domesticating the revolution for the international stage, the bureaucracy has become the indispensable architect of the revolutionary state's persistence in the modern world, ensuring its continuity as a unique and influential actor.

References

1. Sadjadpour, Seyed Mohammad Kazem. (2018). A conceptual and comprehensive framework for understanding and analyzing Iran's foreign policy. *Foreign Policy Quarterly*, 32(4), 27-42. [In Persian]
2. Sariolghalam, Mahmoud. (2000). *Foreign Policy of the Islamic Republic of Iran: A Theoretical Review and the Coalition Paradigm*. Center for Strategic Research, Expediency Discernment Council. [In Persian]
3. Abedin, M. (2011). The Domestic Determinants of Iranian Foreign Policy: Challenges to Consensus. *Journal of Diplomacy and Foreign Relations*, 13(1), 69-90.
4. Adib-Moghaddam, A. (2006). *The international politics of the Persian Gulf: A cultural genealogy*. Routledge.
5. Alfoneh, A. (2008). The Revolutionary Guards' Role in Iranian Politics. *Middle East Quarterly*, 15(4), 3-14.
6. Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). Longman.
7. Barzegar, K. (2017). Political Rationality in Iranian Foreign Policy. In K. Barzegar & R. Hinnebusch (Eds.), *Iranian Foreign Policy since 2001: From Khatami to Rouhani* (pp. 27-44). Routledge.
8. Beaud, G. (2022). Negotiating public service bargains in postrevolutionary times: The case of Iran's diplomatic corps. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 35(4), 1189-1205. <https://doi.org/10.1111/gove.12648>
9. Beeman, W. O. (1987). [Review of the book *Revolutionary Iran: Challenge and Response in the Middle East*, by R. K. Ramazani]. *Middle East Journal*, 41(4), 631.
10. Buchta, W. (2000). *Who rules Iran? The structure of power in the Islamic Republic*. The Washington Institute for Near East Policy.
11. Ehteshami, A. (2002). *After Khomeini: The Iranian Second Republic*. Routledge.

12. Farhi, F. (2008). *The Green Movement in Iran: The politics of the street and the opportunities of the state*. The Century Foundation.
13. Faruqui, M. D. (1998). Iran: Renegotiating a Revolutionary Identity. *Economic and Political Weekly*, 33(26), 1629-1633.
14. Finnemore, M. (1996). *National interests in international society*. Cornell University Press.
15. Halperin, M. H., & Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy* (2nd ed.). Brookings Institution Press.
16. Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind* (3rd ed.). McGraw-Hill.
17. Hunter, S. T. (2010). *Iran's foreign policy in the post-Soviet era: Resisting the new international order*. Bloomsbury Publishing USA.
18. Kamrava, M. (2021a). Institutions and Policy in Iran's Relations with the GCC. *The Muslim World*, 111(3), 398-415. <https://doi.org/10.1111/muwo.12401>
19. Kamrava, M. (2021b). The foreign policy of Iran. In S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy: Theories, actors, cases* (4th ed., pp. 396-414). Oxford University Press.
20. Lim, K. (2015). *National Security Decision-Making in Iran: A Case Study of the Green Movement* [Doctoral dissertation, University of St. Andrews].
21. Maleki, A. (2002a). A pragmatic foreign policy for the Islamic Republic of Iran. *Journal of International Affairs*, 56(1), 53-70.
22. Maleki, A. (2002b). Decision Making in Iran's Foreign Policy: A Heuristic Approach. *Shu'un Ijtima'iyya (Social Affairs)*, 19(75), 53-76.
23. Maloney, S. (2015). *Iran's political economy since the revolution*. Cambridge University Press.
24. Menashri, D. (2007). Iran's Regional Policy: Between Radicalism and Pragmatism. *Journal of Strategic Studies*, 30(3), 437-457.
25. Mohammadzadeh, M. (2012). Discourse and Identity in Iran's Foreign Policy. *Iranian Review of Foreign Affairs*, 3(1), 7-34.
26. Moslem, M. (2002). *Factional Politics in Post-Khomeini Iran*. Syracuse University Press.
27. Moshirzadeh, H. (2007). Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy. *Security Dialogue*, 38(4), 521-543. <https://doi.org/10.1177/0967010607084993>
28. Nia, M. M. (2011). A Holistic Constructivist Approach to Iran's Foreign Policy. *Digest of Middle East Studies*, 20(2), 245-274.
29. Ostovar, A. (2016). *Vanguard of the Imam: Religion, politics, and Iran's revolutionary guards*. Oxford University Press.
30. Pay, V. N., & Fathollah-Nejad, A. (2023). Military Ideology and Foreign Policy: A Constructivist Examination of the IRGC'S Ideological Influence. *Asian Affairs*, 54(1), 94-113. <https://doi.org/10.1080/03068374.2023.2172159>
31. Rakel, E. (2007). Iranian Foreign Policy since the Iranian Islamic Revolution: 1979-2006. *Perspectives on Global Development and Technology*, 6(1-3), 83-112. <https://doi.org/10.1163/156914907X191007>
32. Ramazani, R. K. (2004). Ideology and pragmatism in Iran's foreign policy. *The Middle East Journal*, 58(4), 549-559.
33. Sadjadpour, K. (2011). *Reading Khamenei: The world view of Iran's most powerful leader*. Carnegie Endowment for International Peace.
34. Schein, E. H. (2017). *Organizational culture and leadership* (5th ed.). Wiley.

35. Sune, C. (2021). [Review of the book Iran's Reconstruction Jihad: Rural Development and Regime Consolidation in the Islamic Republic, by E. Lob]. *Bustan: The Middle East Book Review*, 12(2), 221–226. <https://doi.org/10.5325/bustan.12.2.0221>
36. Tağma, H. M. E., & Uzun, T. C. (2012). Bureaucrats, Ayatollahs, and Persian politics: explaining the shift in Iranian nuclear policy. *Turkish Studies*, 13(4), 629-646. <https://doi.org/10.1080/14683849.2012.733471>
37. Takeyh, R. (2009). *Guardians of the revolution: Iran and the world in the age of the Ayatollahs*. Oxford University Press.
38. Thaler, D. E., et al. (2010). *Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics*. RAND Corporation.
39. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
40. Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
41. Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.



مقاله پژوهشی

چالش نهادهینه‌سازی گفتمان انقلابی: آسیب‌شناسی تأثیر فرهنگ سازمانی بوروکراتیک بر اهداف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران

مینا علوی^۱: گروه مدیریت دولتی، واحد قزوین، دانشگاه آزاد اسلامی، قزوین، ایران
فاضل فیضی: گروه علوم سیاسی، واحد تاکستان، دانشگاه آزاد اسلامی، تاکستان، ایران

دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۱۶ صص ۱۳۳-۱۴۶ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۲

چکیده

این مطالعه به تحلیل چالش پیچیده نهادهینه‌سازی گفتمان انقلابی در بستر فرهنگ سازمانی بوروکراتیک حاکم بر سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۷-۱۴۰۴) می‌پردازد. مسئله اصلی پژوهش، واکاوی این پارادوکس است که چگونه یک نظام سیاسی مبتنی بر ارزش‌های انقلابی، اهداف خود را از طریق ساختارهایی دنبال می‌کند که ذاتاً تمایل به استانداردسازی، عمل‌گرایی و محافظه‌کاری دارند. هدف اصلی، آسیب‌شناسی و تبیین دقیق سازوکارهایی است که از طریق آن‌ها، فرهنگ بوروکراتیک بر فرآیند تحقق اهداف سیاست خارجی تأثیر می‌گذارد. این پژوهش با استفاده از رویکرد کیفی و راهبرد تحلیلی-تفسیری، بر یک چهارچوب نظری ترکیبی استوار است که با ادغام نظریه‌های فرهنگ سازمانی، سیاست بوروکراتیک و سازه‌نگاری، تحلیلی چندبعدی ارائه می‌دهد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که فرهنگ بوروکراتیک به مثابه یک متغیر میانجی قدرتمند عمل می‌کند که انرژی انقلابی را کانالیزه و مدیریت می‌نماید. مکانیسم‌هایی چون تکرار مراکز قدرت، فرآیندهای چانه‌زنی بین‌نهادی و اصل نهادهینه‌شده‌ی «مصلحت»، مانع از ترجمه خام ایدئولوژی به سیاست شده و آن را به استراتژی‌های قابل اجرا تبدیل می‌کنند. نتیجه‌گیری اصلی آن است که فرهنگ بوروکراتیک نقشی دوگانه و پارادوکسیکال ایفا می‌کند: از یک سو با مهار حداکثرگرایی ایدئولوژیک، بقای نظام را تضمین کرده و از سوی دیگر، با عملیاتی‌سازی ساختن آرمان‌ها، ابزار استراتژیک تداوم همان گفتمان انقلابی در دنیای واقعی می‌شود و شکاف میان آرمان و عمل را به طور سیستماتیک توضیح می‌دهد.

واژه‌های کلیدی: بوروکراسی، گفتمان انقلابی، سیاست خارجی ایران، فرهنگ سازمانی، نهادهینه‌سازی.

استناد: علوی، مینا؛ فیضی، فاضل. (۱۴۰۴). چالش نهادهینه‌سازی گفتمان انقلابی: آسیب‌شناسی تأثیر فرهنگ سازمانی بوروکراتیک بر اهداف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه جامعه و سیاست، سال ۳، شماره ۱۱، شیراز، صص ۱۳۳-۱۴۶.

مقدمه

سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران از فردای پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، به عنوان یک پدیده چندوجهی، پویا و به ظاهر متناقض، همواره کانون توجه و موضوع بحث‌های گسترده و عمیق در میان محققان روابط بین‌الملل بوده است. هسته اصلی این پیچیدگی که درک رفتار بین‌المللی ایران را به چالشی فکری تبدیل کرده، در یک چالش ذاتی و پایدار نهفته است: یک دیالکتیک دائمی میان تعهد راسخ به یک گفتمان انقلابی هویت‌بخش و آرمان‌گرا از یک سو، و الزامات گریزناپذیر کنشگری در یک نظام بین‌الملل واقع‌گرا، دولت-محور و مبتنی بر منافع ملی از سوی دیگر. این پژوهش پارادوکس مذکور را کانون توجه خود قرار داده و مسئله اصلی خود را این‌گونه تعریف می‌کند: چگونه یک گفتمان انقلابی، که بر مفاهیمی بنیادین چون عدالت‌خواهی، استکبارستیزی، حمایت از مستضعفان و نفی نظم هژمونیک موجود استوار است، در فرآیند اجرا و پیاده‌سازی، از فیلتر یک فرهنگ سازمانی بوروکراتیک عبور می‌کند؟ این فرهنگ، که با مشخصه‌هایی جهان‌شمول مانند عقلانیت ابزاری، رویه‌های استاندارد عملیاتی، سلسله‌مراتب، و گرایش ذاتی به ثبات و پیش‌بینی‌پذیری شناخته می‌شود، چه تأثیری بر اهداف ماهوی و آرمان‌گرایانه سیاست خارجی دارد؟ به عبارت دیگر، این تحقیق به دنبال آسیب‌شناسی سازوکارهایی است که از طریق آن‌ها، «روح انقلاب» در کالبد «ساختار دولت» قرار می‌گیرد و از این هم‌نشینی، یک سیاست خارجی منحصر به فرد متولد می‌شود.

این مسئله محوری، به چند مسئله فرعی اساسی تجزیه می‌شود که این تحقیق در پی پاسخ به آنهاست. اولاً، رابطه میان بوروکراسی و انقلاب در سیاست خارجی ایران چیست؟ آیا فرهنگ بوروکراتیک ذاتاً یک نیروی خنثی‌کننده و محدودکننده برای اهداف انقلابی است که به مرور زمان، به تعبیر ماکس وبر، «روح انقلاب» را در «قفس آهنین» بوروکراسی محبوس می‌کند و آن را از محتوای آرمانی تهی می‌سازد؟ یا برعکس، می‌تواند به ابزاری برای نهادینه‌سازی، پایدارسازی و تضمین تداوم همان اهداف در بلندمدت تبدیل شود؟ ثانیاً، چه سازوکارهای مشخص و قابل مشاهده‌ای در دل این ساختار، مسئول شکاف مشهود و مکرر میان «آرمان‌های انقلابی» و «اقدامات عمل‌گرایانه» در سیاست خارجی ایران هستند؟ این شکاف که اغلب توسط ناظران بیرونی به عنوان تناقض یا دوگانگی تفسیر می‌شود، چگونه به صورت سیستماتیک تولید و بازتولید می‌گردد؟ و ثالثاً، نهادها و هنجارهای برآمده از این فرهنگ چگونه به عنوان یک عامل میانجی، در فرآیند تبدیل ایده‌های آرمانی و کلی انقلابی به استراتژی‌های دیپلماتیک ملموس، سنجیده و قابل اجرا در عرصه بین‌المللی عمل می‌کنند؟

ضرورت و ارزش علمی این پژوهش از ناکارآمدی تحلیل‌های رایج و نیاز مبرم به یک الگوی تبیینی عمیق‌تر و جامع‌تر نشأت می‌گیرد. بخش بزرگی از ادبیات موجود در تحلیل سیاست خارجی ایران، در یک دوگانه تقلیل‌گرایانه و اغلب ساده‌انگارانه «ایدئولوژی در برابر پراگماتیسم» گرفتار مانده است. این رویکرد، اگرچه بخشی از واقعیت را روشن می‌کند، اما از تبیین فرآیندهای درونی و ساختاری که این دوگانه را مدیریت، تعدیل و بازتولید می‌کنند، عاجز است. این تحلیل‌ها اغلب سیاست خارجی ایران را به صورت یک پاندول در حال نوسان میان دو قطب نشان می‌دهند، بدون آنکه به سازوکار و محور این پاندول بپردازند. این پژوهش با تمرکز بر «فرهنگ سازمانی بوروکراتیک» به عنوان «جعبه سیاه» سیاست‌گذاری خارجی ایران، به دنبال باز کردن این جعبه و ارائه یک الگوی تحلیلی عمیق‌تر و چندبعدی‌تر است. درک دقیق‌تر موتور محرکه‌ی رفتار بین‌المللی ایران، برای محافل آکادمیک، تحلیل‌گران، دیپلمات‌ها و سیاست‌گذاران، از اهمیت راهبردی برخوردار است. فهم «منطق بوروکراتیک» حاکم بر دستگاه سیاست خارجی ایران، کلیدی برای درک بهتر تداوم‌ها، تغییرات، و تناقض‌های ظاهری آن و پرهیز از محاسبات استراتژیک نادرست است.

چارچوب نظری

چارچوب نظری این پژوهش، ترکیبی از سه نظریه مکمل می‌باشد. نخست، نظریه فرهنگ سازمانی، که به طور کلاسیک توسط ادگار شاین (Schein, 2017) در «فرهنگ سازمانی و رهبری» بسط یافته است، به ما اجازه می‌دهد تا تأثیر لایه‌های عمیق‌تر ارزش‌ها، هنجارهای نانوشته و مفروضات بنیادین را بر خروجی‌های دستگاه دیپلماسی تحلیل کنیم. فرهنگ سازمانی به مثابه یک «نرم‌افزار ذهنی جمعی» عمل می‌کند که الگوهای فکری و رفتاری اعضای سازمان را شکل می‌دهد و در برابر تغییر مقاومت می‌کند (Hofstede et al., 2010). این نظریه به ما کمک می‌کند تا بفهمیم چگونه یک سازمان، حتی با وجود تغییر افراد، الگوهای رفتاری ثابتی را از خود بروز می‌دهد.

دوم، مدل سیاست بوروکراتیک، که توسط گراهام آلیسون در تحلیل بحران موشکی کوبا و در کتاب مشهور «جوهر تصمیم» توسعه یافت (Allison & Zelikow, 1999)، ابزاری قدرتمند برای تحلیل سیاست خارجی به مثابه خروجی چانه‌زنی، رقابت و مصالحه میان نهادهای مختلف دولتی فراهم می‌آورد. بر اساس این مدل، کنشگران بر اساس منطق «جایگاهی که در آن قرار داری، دیدگاهت را مشخص می‌کند» عمل می‌کنند و سیاست‌ها برآمده از کشمکش‌های سیاسی در درون دولت هستند (Halperin & Clapp, 2006). این نظریه برای فهم تعاملات میان نهادهایی چون وزارت امور خارجه و سایر نهادهای ذی‌مدخل در سیاست خارجی ایران بسیار کارآمد است.

¹ where you stand depends on where you sit

و سومین نظریه، نظریه سازهانگاری^۱، با تمرکز بر آرای الکساندر ونت (Wendt, 1999) در «نظریه اجتماعی سیاست بین‌الملل»، به ما کمک می‌کند تا بفهمیم چگونه هویت انقلابی و منافع ملی ایران از طریق گفتمان‌ها و تعاملات اجتماعی داخلی و بین‌المللی «ساخته» و بازتولید می‌شوند. سازهانگاری توضیح می‌دهد که چرا گفتمان انقلابی یک عنصر ثابت و حیاتی برای هویت جمهوری اسلامی است، اما در عین حال، تفسیر و اجرای آن در تعامل با هنجارهای بین‌المللی و واقعیت‌های میدانی، سیال و متغیر باقی می‌ماند. در واقع، این نظریه توضیح می‌دهد که چگونه هنجارهای بین‌المللی می‌توانند منافع ملی را بازتعریف کنند (Finnemore, 1996).

تاریخچه موضوع

تاریخچه مستقیم موضوع به فردای انقلاب اسلامی و تلاش برای ایجاد یک سیاست خارجی نوین باز می‌گردد. تأسیس نهادهای انقلابی و بازتعریف اهداف و منافع ملی بر اساس اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی، نشان از اراده برای آغاز فصل نوین در سیاست خارجی ایران داشت. با این حال، با گذشت زمان، به‌ویژه پس از پایان جنگ تحمیلی ایران و عراق و آغاز دوران سازندگی، نیاز به مدیریت کشور و تعامل با جهان، فرآیند گریزناپذیر «تهادینه‌سازی بوروکراتیک» را تسریع کرد. نهادهای انقلابی که روزی نماد انعطاف، پویایی و ایدئالیسم بودند، به تدریج به سازمان‌های بزرگ با بودجه، سلسله‌مراتب، آیین‌نامه‌های داخلی و منافع سازمانی مشخص تبدیل شدند. این فرآیند تاریخی، بستری را فراهم آورد که در آن، فرهنگ سازمانی بوروکراتیک با منطق خاص خود، توانست تأثیر عمیق و پایداری را بر آرمان‌های انقلابی اولیه اعمال کند و آن‌ها را در قالب‌های جدیدی بازتعریف نماید.

نوآوری پژوهش

پیشینه پژوهشی موجود در حوزه سیاست خارجی ایران، اگرچه غنی و گسترده است، اما عمدتاً در سه مسیر اصلی حرکت کرده است: دسته اول، آثاری هستند که بر تحلیل ماهیت و محتوای گفتمان ایدئولوژیک متمرکز شده‌اند. برای مثال، آثاری چون «ایران/انقلابی: چالش و پاسخ در خاورمیانه» از رضائی (Ramazani, 1987)، «سیاست خارجی ایران در دوران پسا شوروی» از هانت (Hunter, 2010) به درستی بر اهمیت مبانی فکری و آرمان‌های انقلابی تأکید می‌کنند؛ با این حال، نقد وارد بر این دسته از پژوهش‌ها این است که آن‌ها اغلب فرآیندهای درونی و سازوکارهای بوروکراتیکی را که این آرمان‌ها را در مرحله اجرا تعدیل، فیلتر یا حتی دگرگون می‌کنند، نادیده می‌گیرند و تصویر یکپارچه‌ای از تأثیر ایدئولوژی ارائه می‌دهند.

گروه دوم، که بسیار پرشمارند، به رقابت‌های جناحی و نقش نخبگان پرداخته‌اند. پژوهشگرانی چون سریع‌القلم در «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: بازبینی نظری و پارادایم/اتلاف» (سریع‌القلم، ۱۳۷۹) یا احتشامی در تحلیل‌های خود در «پس از خمینی: جمهوری دوم ایران» (Ehteshami, 2002) به درستی نشان می‌دهند که چگونه رقابت میان جناح‌های سیاسی بر سر سیاست خارجی تأثیرگذار است؛ اما نقطه ضعف اصلی این رویکرد آن است که توضیح نمی‌دهد چرا با وجود تغییر دولت‌ها و جابجایی جناح‌ها، بسیاری از الگوهای رفتاری و اولویت‌های ساختاری در سیاست خارجی ایران ثابت باقی می‌ماند. این تحلیل‌ها قادر به تبیین «تداوم در عین تغییر» نیستند، زیرا منطق پایدار حاکم بر نهادها را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند.

گروه سوم، ساختارهای رسمی تصمیم‌گیری را کانون توجه قرار داده‌اند. آثاری که به نقش نهادهایی چون شورای عالی امنیت ملی، مجلس و دولت می‌پردازند، پژوهش‌های کاظم سجادیپور (برای مثال، سجادیپور، ۱۳۹۷)، ساختار رسمی و قانونی فرآیند سیاست‌گذاری را به خوبی تشریح می‌کنند. با این حال، این مطالعات نیز کمتر به «فرهنگ» غیررسمی حاکم بر این نهادها و هنجارهای نانوشته‌ای که رفتار بازیگران را حتی در چارچوب قانون مقید می‌کند، می‌پردازند.

با وجود اهمیت این مطالعات، خلاء پژوهشی مشخصی که این مقاله به آن می‌پردازد این است که کمتر پژوهشی به طور متمرکز، «فرهنگ سازمانی بوروکراتیک» را به عنوان یک متغیر مستقل و یک منطق ساختاری که رفتار همه جناح‌ها و نخبگان را مقید می‌کند، مورد بررسی قرار داده است. در واقع، این پژوهش به دنبال پاسخ به این سوال است که فارغ از اینکه کدام جناح سیاسی بر سر کار باشد، چه ساختارها و فرهنگ‌های پایداری بر فرآیند تصمیم‌گیری حاکم هستند؟

این مقاله با تمرکز بر همین خلاء، خود را از کارهای پیشین متمایز می‌کند. برتری‌های این پژوهش در سه جنبه نهفته است: نخست، به جای تکیه بر یک نظریه، از یک چهارچوب نظری یکپارچه و ترکیبی برای ارائه یک تحلیل جامع و چندبعدی بهره می‌برد که قادر است ابعاد مختلف پدیده را به طور همزمان پوشش دهد. دوم، با تأکید بر فرآیندها، رویه‌ها و هنجارهای سازمانی، از تحلیل سطح نخبگان فراتر رفته و به لایه‌های ساختاری عمیق‌تری نفوذ می‌کند که رفتار خود نخبگان را نیز شکل داده و محدود می‌سازد. و سوم، به جای توصیف صرف شکاف میان گفتمان و عمل، به تبیین سیستماتیک مکانیسم‌های بوروکراتیکی می‌پردازد که این شکاف را به طور مداوم ایجاد، مدیریت و بازتولید می‌کنند.

در ادامه این مقاله، پس از تشریح دقیق روش تحقیق در بخش بعدی، بخش محوری «بحث و یافته‌ها» به صورت تفصیلی نشان می‌دهیم که چگونه فرآیند نهادینه‌سازی، تکرار مراز قدرت، چانه‌زنی‌های بین‌نهادی و اصل مصلحت، به عنوان مکانیسم‌های کلیدی بوروکراتیک، گفتمان انقلابی را تعدیل

می‌کنند. همچنین، نقش هنجارهای بین‌المللی و جامعه‌پذیری حرفه‌ای دیپلمات‌ها در این فرآیند مورد واکاوی قرار خواهد گرفت. سرانجام، بخش نتیجه‌گیری، یافته‌ها را جمع‌بندی کرده و تفسیری نوین از رابطه پیچیده و دیالکتیکی میان بوروکراسی و انقلاب در سیاست خارجی معاصر ایران ارائه خواهیم داد.

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش برای دستیابی به درک صحیح موضوع پژوهش، یعنی تأثیر فرهنگ سازمانی بوروکراتیک بر اهداف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، بر یک پارادایم پژوهشی کیفی استوار است. این انتخاب، یک تصمیم روش‌شناختی است که از ماهیت سوالات تحقیق نشأت می‌گیرد. سوالات این پژوهش که به دنبال پاسخ به «چگونگی» و «چرایی» تأثیرات ساختاری و فرهنگی هستند، ذاتاً به دنبال کشف فرآیندها، معانی و زمینه‌های اجتماعی-سیاسی هستند و نمی‌توان آن‌ها را از طریق متغیرهای کمی و آزمون‌های آماری به طور کامل مورد واکاوی قرار داد. بنابراین، هدف این تحقیق، کالبدشکافی تحلیلی و بازسازی مفهومی یک مورد خاص و مهم، از طریق یک راهبرد تحلیلی-تفسیری است. ابزار اصلی گردآوری داده‌ها در این پژوهش، روش کتابخانه‌ای و اسنادی است که به شیوه‌ای ساختارمند و از طریق یک مرور سیستماتیک منابع انجام پذیرفته است.

فرآیند تجزیه و تحلیل داده‌های کیفی این پژوهش، مبتنی بر یک رویکرد سه مرحله‌ای شامل تحلیل محتوای کیفی و سنتز مفهومی است. در مرحله اول، تمامی متون منتخب به دقت مطالعه و مفاهیم و مضامین اولیه مرتبط با سوالات تحقیق، از دل داده‌ها استخراج گردید. در مرحله دوم، کدهای اولیه با یکدیگر مقایسه و در دسته‌های مفهومی بزرگ‌تر و انتزاعی‌تر سازماندهی شدند که نهایتاً به شناسایی پنج مضمون کلیدی منجر شد: (۱) نهادینه‌سازی و منطق بقا، (۲) تنش نهادی و چانه‌زنی، (۳) نقش مصلحت، (۴) فشار هنجارهای دیپلماتیک، و (۵) جامعه‌پذیری حرفه‌ای. مرحله سوم و نهایی، سنتز مفهومی و ساختن استدلال بود. در این مرحله، که وجه تمایز اصلی این مقاله است، مضامین استخراج شده در چهارچوب نظری تحقیق (ترکیب نظریه‌های فرهنگ سازمانی، سیاست بوروکراتیک و سازه‌انگاری) سازماندهی شده و روابط منطقی میان آن‌ها برقرار گردید تا یک استدلال منسجم و یکپارچه برای پاسخ به هر یک از سوالات سه‌گانه پژوهش شکل گیرد.

یافته‌ها

تحلیل جامع و سیستماتیک داده‌های کیفی گردآوری شده از منابع معتبر علمی، مجموعه‌ای از یافته‌های مشخص، به هم پیوسته و چندلایه را در پاسخ به سوالات محوری پژوهش آشکار می‌سازد. این یافته‌ها، که در چهارچوب نظری تحقیق معنا می‌یابند و سنگ بنای بخش «بحث» را تشکیل می‌دهد، به صورت گزاره‌های روشن و قابل دفاع ارائه می‌شوند. یافته اصلی و فراگیر این است که فرهنگ سازمانی بوروکراتیک در ساختار سیاسی ایران، به مثابه یک واقعیت ساختاری و یک متغیر میانجی قدرتمند عمل می‌کند که گفتمان انقلابی را در فرآیند اجرا، تعدیل، مدیریت و عملیاتی می‌سازد. این یافته کلی را می‌توان در قالب سه یافته تفصیلی و مکمل، که هر یک به یکی از سوالات پژوهش پاسخ می‌دهند، تشریح کرد.

نخستین یافته کلیدی این پژوهش آن است که فرآیند تاریخی تحول نهادهای برآمده از انقلاب، نشانگر یک الگوی مشخص از «نهادینه‌سازی بوروکراتیک» است. سازمان‌هایی که در فردای انقلاب با ماهیتی ایدئولوژیک، منعطف و با ساختاری افقی شکل گرفتند، در گذر زمان و در مواجهه با الزامات اداره کشور و مدیریت بحران‌هایی چون جنگ تحمیلی، به تدریج به ساختارهایی پیچیده، سلسله‌مراتبی و منظم تبدیل شدند (Buchta, 2000). این تحول علاوه بر اینکه یک تغییر شکلی بوده، منجر به حاکم شدن یک «فرهنگ سازمانی بوروکراتیک» عمیق شده است. مشخصه اصلی این فرهنگ، که در تضاد با شور و هیجان انقلابی اولیه قرار دارد، ارجحیت ثبات، پیش‌بینی‌پذیری، و کاهش ریسک بر کنش‌های انقلابی است. این فرهنگ خود را از طریق ایجاد و تحکیم رویه‌های استاندارد عملیاتی (SOPs)، تدوین آیین‌نامه‌ها و قوانین داخلی، بودجه‌بندی‌های سالانه، و تعریف منافع سازمانی مشخص، بازتولید می‌کند (Halperin & Clapp, 2006). این یافته نشان می‌دهد که فرهنگ بوروکراتیک به طور سیستماتیک، اجرای اهداف آرمان‌گرایانه و انتزاعی سیاست خارجی را مشروط به ملاحظات ساختاری و رویه‌ای می‌کند. بدین ترتیب، اهداف انقلابی برای آنکه به مرحله اجرا برسند، باید در قالب طرح‌های عملیاتی قابل اندازه‌گیری، با بودجه مشخص و در چارچوب رویه‌های اداری تعریف شوند؛ فرآیندی که ذاتاً از خلوص ایدئولوژیک آن‌ها می‌کاهد و آن‌ها را زمینی و عمل‌گرایانه می‌سازد.

دومین یافته مهم تحقیق، شناسایی مکانیسم‌های ساختاری مشخصی است که مسئول ایجاد و تداوم شکاف مشاهده‌شده میان گفتمان ایدئولوژیک و خروجی‌های عینی سیاست خارجی هستند. این شکاف محصول عملکرد سیستماتیک سه مکانیسم اصلی در دل ساختار بوروکراتیک ایران است. الف) تکرر مراکز قدرت و تداخل وظایف: ساختار سیاست‌گذاری خارجی ایران به جای آنکه متمرکز و یکپارچه باشد، یک ساختار چندقطبی و گاه متکثر است (Maloney, 2015). در این ساختار، نهادهایی چون وزارت امور خارجه با گرایش به دیپلماسی و حقوق بین‌الملل، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی (به‌ویژه نیروی قدس) با تمرکز بر امنیت منطقه‌ای و ابزارهای عملیاتی، و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با نقش هماهنگ‌کننده و راهبردی، هر یک با فرهنگ سازمانی، منابع قدرت و منافع متفاوت، در حال رقابت و چانه‌زنی مستمر هستند (Kamrava, 2021). ب) فرآیند چانه‌زنی بوروکراتیک: در نتیجه این تکرر، خروجی نهایی سیاست خارجی اغلب یک تصمیم بهینه و مبتنی بر ایدئولوژی خالص نیست، چرا که یک «محصول سیاسی» است. این محصول از مصالحه، ائتلاف، چانه‌زنی و گاه بن‌بست میان این بازیگران نهادی حاصل می‌شود (Allison & Zelikow, 1999). این فرآیند ذاتاً منجر

به تعدیل مواضع رادیکال و حرکت به سمت یک نقطه تعادل می‌شود که ممکن است با گفتمان رسمی اولیه فاصله داشته باشد. (ج) نهادینه‌سازی «مصلحت»: یافته دیگر آن است که مفهوم «مصلحت نظام» به عنوان یک ابزار مشروعیت‌بخش عمل‌گرایی، در ساختار سیاسی ایران نهادینه شده است. این مفهوم که در نهادی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز تجلی یافته، به تصمیم‌گیران این اختیار را می‌دهد که در مواقع تضاد میان الزامات ایدئولوژیک و منافع حیاتی نظام (مانند بقا یا توسعه اقتصادی)، به نفع منافع کلان، از اصول ایدئولوژیک عبور کنند (Ramazani, 2004). این مکانیسم، عمل‌گرایی را بخشی از منطق درونی و قابل دفاع نظام تعریف کرده و راه خروجی بوروکراتیک و مشروع برای بن‌بست‌های ایدئولوژیک فراهم می‌آورد.

سومین یافته کلیدی پژوهش این است که نهادها و هنجارهای سازمانی در دستگاه دیپلماسی ایران، به طور فعال به عنوان یک «میانجی» بین گفتمان انقلابی و استراتژی‌های دیپلماتیک عمل می‌کنند و فرآیند «ترجمه» از یک حوزه به حوزه دیگر را شکل می‌دهند. این میانجی‌گری از سه طریق کلیدی صورت می‌پذیرد. الف) هم‌نوایی با هنجارهای بین‌المللی: برای کنشگری مؤثر در عرصه جهانی، دستگاه دیپلماسی ایران ناگزیر به پذیرش و استفاده از زبان، پروتکل‌ها و هنجارهای حقوقی و دیپلماتیک بین‌المللی است. این الزام، گفتمان انقلابی را به طور خودکار در قالب‌های متعارف «ترجمه» و در نتیجه تعدیل می‌کند. این یک فرآیند سازه‌انگارانه است که در آن، تعامل مداوم با یک محیط هنجاری، به تدریج بر هویت و رفتار خود بازیگر نیز تأثیر می‌گذارد (Moshirzadeh, 2007). ب) جامعه‌پذیری حرفه‌ای: فرآیندهای استخدام، آموزش، کسب تجربه و ارتقاء در نهادهایی مانند وزارت امور خارجه، منجر به شکل‌گیری و تقویت یک هویت حرفه‌ای دیپلماتیک می‌شود (Beaud, 2022). این هویت بر ارزش‌هایی چون مذاکره، احتیاط، مصالحه و درک پیچیدگی‌های روابط بین‌الملل تأکید دارد. این فرهنگ حرفه‌ای به عنوان یک فیلتر دیگر بر سر راه ترجمه مستقیم ایدئولوژی به عمل قرار می‌گیرد. ج) مدیریت دوگانگی گفتمانی: یافته‌ها نشان می‌دهد که ساختار بوروکراتیک، توانایی مدیریت همزمان دو سطح گفتمانی را به نظام سیاسی بخشیده است (Takeyh, 2009). این ساختار به رهبران اجازه می‌دهد تا از یک زبان انقلابی برای مخاطبان داخلی و متحدان منطقه‌ای استفاده کنند و همزمان، دیپلمات‌ها را قادر می‌سازد تا با یک زبان عمل‌گرایانه و فنی در مجامع بین‌المللی تعامل نمایند. این دوگانگی، یک راهبرد مدیریتی است که توسط بوروکراسی ممکن می‌شود.

این یافته‌ها نشان می‌دهند که درک سیاست خارجی ایران نیازمند عبور از دوگانه‌های ساده و تحلیل‌های تک‌بعدی است. به جای آن، باید به فرآیندهای پیچیده و لایه‌لایه‌ی بوروکراتیکی توجه کرد که در درون ساختار سیاسی ایران عمل می‌کنند و به طور مداوم در حال شکل دادن به رابطه میان هویت انقلابی و کنشگری بین‌المللی هستند. بخش بعدی، این یافته‌ها را به تفصیل مورد بحث و واکاوی تحلیلی قرار خواهیم داد.

بحث اصلی

بخش حاضر با هدف فراتر رفتن از گزارش صرف یافته‌ها، به تحلیل، تفسیر و استدلال پیرامون آن‌ها می‌پردازد. در این بخش، یافته‌های پژوهش که در بخش پیشین به صورت گزاره‌های روشن ارائه شد، در چهارچوب نظری تحقیق (ترکیبی از نظریه فرهنگ سازمانی، مدل سیاست بوروکراتیک و نظریه سازه‌نگاری) قرار گرفته و با ارجاع و استناد به ادبیات موضوع، یک تحلیل منسجم ارائه می‌شود. استدلال محوری این بخش آن است که فرهنگ سازمانی بوروکراتیک در سیاست خارجی ایران، به طور پارادوکسیکالی، همزمان نقش «مهارکننده» و «توانمندساز» را برای گفتمان انقلابی ایفا می‌کند. این ساختار، از یک سو با منطق عقلانی-ابزاری خود، از انگیزش‌های ایدئولوژیکی که می‌تواند منجر به سیاست تقابلی بازیگران رقیب با ایران شود، جلوگیری می‌کند و از سوی دیگر، با ترجمه آرمان‌های کلی به سیاست‌های قابل اجرا و ایجاد رویه‌های باثبات، امکان تداوم و پیگیری بلندمدت همان اهداف را در یک قالب عملیاتی فراهم می‌سازد.

یافته اول پژوهش بر فرآیند «تهادینه‌سازی بوروکراتیک» تأکید داشت. این فرآیند، که ماکس وبر از آن تحت عنوان «روتینی شدن کاریزما» (Weber, 1978, p. 246) یاد می‌کند، یک تحول اجتناب‌ناپذیر برای هر جنبش انقلابی است که قصد دارد به یک ساختار سیاسی پایدار تبدیل شود. در مورد ایران، این تحول به معنای حاکم شدن یک فرهنگ سازمانی است که بر خلاف هیجان دوران انقلاب، بر عقلانیت ابزاری، پیش‌بینی‌پذیری و ثبات رویه استوار است (Schein, 2017). این فرهنگ به عنوان یک «مهارکننده» قدرتمند عمل می‌کند. سازمان‌های بزرگ بوروکراتیک ذاتاً ریسک‌گریز هستند و ترجیح می‌دهند از رویه‌های آزموده‌شده پیروی کنند تا عدم قطعیت را به حداقل برسانند (Halperin & Clapp, 2006). در سیاست خارجی ایران، این به آن معناست که اهداف آرمان‌گرایانه‌ای مانند «حمایت از نهضت‌های آزادی‌بخش» (Adib-Moghaddam, 2006, p. 77) برای اجرا باید از فیلترهای متعدد بوروکراتیک عبور کنند. این الزام به «عملیاتی‌سازی»، ذاتاً آرمان‌ها را زمینی و محدود می‌کند. برای مثال، در حالی که گفتمان انقلابی بر تقابل با ایالات متحده تأکید دارد، دستگاه دیپلماسی ایران در عمل ناگزیر بوده است تا در چارچوب‌های بوروکراتیک و زمان‌بندی‌شده مذاکراتی مانند مذاکرات هسته‌ای شرکت کند؛ فرآیندی که ذاتاً نیازمند مصالحه و پایبندی به پروتکل است. (Maloney, 2015) این فرهنگ، ضمن حفظ شعارهای اصلی برای حفظ مشروعیت ایدئولوژیک، در عمل، «منطق بقا» را بر «منطق آرمان» ارجحیت می‌بخشد. این بدان معناست که بوروکراسی اجازه نمی‌دهد تعهد به یک آرمان، منجر به نابودی سیستمی شود که خود قرار است حامل آن آرمان باشد.

از سوی دیگر، همین فرهنگ بوروکراتیک نقش حیاتی «توانمندساز» را نیز ایفا می‌کند. یک گفتمان انقلابی خالص، به دلیل ماهیت پرنوسان، احساسی و غیرقابل پیش‌بینی خود، در بلندمدت قادر به اداره یک سیاست خارجی پیچیده و حفظ دستاوردها نیست. بوروکراسی با ایجاد ساختار، تداوم، حافظه سازمانی و تخصص کارشناسی، به نظام سیاسی این امکان را می‌دهد که اهداف انقلابی خود را به صورت استراتژی‌های بلندمدت و پایدار دنبال کند. به عبارت دیگر، بوروکراسی «انرژی انقلابی» را کانالیزه کرده و آن را از یک نیروی پراکنده، به یک ابزار پایدار، متمرکز و کارآمد برای پیشبرد سیاست خارجی تبدیل می‌کند (Takeyh, 2009, p. 45). به عنوان مثال، حمایت از گروه‌های مقاومت در منطقه، از یک اقدام صرفاً ایدئولوژیک و پراکنده در سال‌های اولیه انقلاب، به یک راهبرد منطقه‌ای پیچیده تبدیل شده است که توسط نهادهای بوروکراتیک مشخصی با بودجه، برنامه‌ریزی و اهداف بلندمدت مدیریت می‌شود (Ostovar, 2016). بنابراین، این فرآیند نهادینه‌سازی، شرط لازم برای تداوم و بقای یک سیاست خارجی با هویت انقلابی در دنیای مدرن است.

یافته دوم، سه مکانیسم کلیدی را شناسایی کرد که شکاف میان گفتمان و عمل را به صورت سیستماتیک توضیح می‌دهند. این مکانیسم‌ها باید به صورت یک سیستم به هم پیوسته درک شوند که در تعامل با یکدیگر، خروجی نهایی سیاست خارجی را شکل می‌دهند. الف) تکثر مراکز قدرت و منطق سیاست بوروکراتیک: بر خلاف مدل ساده‌انگارانه «بازیگر واحد و عقلانی»، سیاست خارجی ایران محصول «کش و قوس» و بازی سیاسی میان بازیگران نهادی متعدد است (Halperin & Clapp, 2006, p. 12). در ایران، وزارت امور خارجه با فرهنگ دیپلماتیک، حقوقی و محافظه‌کارانه خود (Beaud, 2022, p. 1195)، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با فرهنگ نظامی-امنیتی، رویکرد عملیاتی (Ostovar, 2016)، و تعریف خاص خود از امنیت ملی (Pay & Fathollah-Nejad, 2023, p. 96)، و دبیرخانه شورای عالی امنیت ملی با نقش هماهنگ‌کننده (Sadjadpour, 2011)، و راهبردی خود (Lim, 2015, p. 55)، هر یک دیدگاه‌ها، منافع و منابع قدرت متفاوتی را نمایندگی می‌کنند. سیاست نهایی در قبال یک بحران منطقه‌ای یا یک مذاکره بین‌المللی، اغلب برآیند چانه‌زنی، ائتلاف‌سازی و مصالحه میان این نهادهاست (Abedin, 2011, p. 75; Kamrava, 2021, p. 401). این فرآیند چانه‌زنی ذاتاً منجر به تعدیل مواضع رادیکال و حرکت به سمت یک نقطه تعادل می‌شود که ممکن است با گفتمان رسمی اولیه فاصله داشته باشد. هر نهاد تلاش می‌کند تا سیاست نهایی را به سمت تعریف خود از «منافع ملی» سوق دهد و این امر، از یکدست شدن سیاست خارجی بر اساس یک خوانش واحد از ایدئولوژی جلوگیری می‌کند.

ب) «مصلحت» به مثابه ابزار مشروعیت‌بخش عمل‌گرایی: مفهوم «مصلحت» که توسط امام خمینی (ره) برای حل بن‌بست‌های فقهی-حکومتی معرفی شد، به یک ابزار قدرتمند بوروکراتیک و سیاسی برای توجیه عمل‌گرایی تبدیل شده است (Ramazani, 2004, p. 552). مصلحت به نظام سیاسی این امکان را می‌دهد که در مواقعی که تعهد به یک اصل ایدئولوژیک (مانند عدم مذاکره با آمریکا) با بقا یا منافع حیاتی نظام (مانند نیاز به رفع تحریم‌ها) در تضاد قرار می‌گیرد، به طور موقت یا دائمی آن اصل را کنار بگذارد. این مفهوم، عمل‌گرایی را به عنوان بخشی از منطق درونی و عقلانیت نظام و در راستای حفظ همان آرمان‌ها در بلندمدت، تعریف می‌کند و یک راه خروج بوروکراتیک و مشروع برای بن‌بست‌های ایدئولوژیک فراهم می‌آورد. این مکانیسم در تصمیمات کلیدی تاریخ سیاست خارجی ایران، مانند پذیرش قطعنامه ۵۹۸ در پایان جنگ تحمیلی عراق علیه ایران (Takeyh, 2009) یا ورود به مذاکرات هسته‌ای که منجر به برجام شد (Maloney, 2015)، به وضوح قابل مشاهده است و نشان می‌دهد که ساختار سیاسی چگونه برای خود ابزارهای انعطاف‌پذیری تعبیه کرده است.

ج) قدرت خاموش رویه‌های استاندارد: نباید قدرت خاموش و غیرسیاسی رویه‌ها را در شکل‌دهی به سیاست خارجی دست‌کم گرفت. سازمان‌های بزرگ برای مدیریت پیچیدگی و اطمینان از تداوم، به رویه‌های استاندارد تکیه می‌کنند. این رویه‌ها، که به ظاهر فنی و غیرسیاسی هستند، در عمل دامنه انتخاب‌ها را محدود کرده و راه‌حل‌های از پیش تعیین‌شده‌ای را برای مسائل تکرارشونده ارائه می‌دهند (Halperin & Clapp, 2006, p. 187). در سیاست خارجی ایران، این رویه‌ها می‌توانند به شدت مانع از پاسخ‌های سریع و رادیکال شوند. هرگونه تعامل دیپلماتیک، انعقاد توافق بین‌المللی یا تغییر راهبردی عمده، باید از کانال‌های مشخص کارشناسی در وزارت خارجه، بررسی‌های حقوقی، ارزیابی‌های امنیتی در نهادهای مربوطه و فرآیندهای تصویب در شورای عالی امنیت ملی و دیگر سطوح عبور کند. این فرآیند زمان‌بر و چند لایه، به طور خودکار از اتخاذ تصمیمات شتاب‌زده و کاملاً ایدئولوژیک جلوگیری کرده و فضا را برای اعمال نفوذ کارشناسان، حقوقدانان و بوروکرات‌هایی باز می‌کند که ممکن است دیدگاه‌های متفاوتی با رهبران سیاسی داشته باشند (Maleki, 2002, p. 60).

یافته سوم نشان داد که فرهنگ سازمانی بوروکراتیک در تعامل با محیط بین‌المللی نیز به عنوان یک میانجی قدرتمند عمل می‌کند. الف) دیالکتیک سازه‌انگارانه هنجارها و هویت: از منظر سازه‌انگاری، هویت و منافع بازیگران در یک فرآیند تعاملی و اجتماعی شکل می‌گیرد (Wendt, 1992). دستگاه دیپلماسی ایران برای اینکه بتواند در صحنه جهانی به رسمیت شناخته شود، منافع خود را پیش‌برد و از انزوای کامل بگریزد، ناگزیر از پذیرش و استفاده از زبان، پروتکل‌ها و هنجارهای دیپلماتیک متعارف است. این تعامل مداوم با یک محیط هنجاری،

به تدریج بر هویت و رفتار خود بازیگر نیز تأثیر می‌گذارد (Moshirzadeh, 2007, p. 525). دیپلمات‌های ایرانی در مجامع بین‌المللی یاد می‌گیرند که چگونه گفتمان انقلابی را در قالب‌های قابل فهم و قابل قبول حقوقی و دیپلماتیک برای جامعه بین‌المللی «ترجمه» کنند. این فرآیند ترجمه، ذاتاً یک فرآیند تعدیل، تفسیر و گزینش است. مفاهیمی مانند «عدالت» باید به زبان حقوق بین‌الملل و قطعنامه‌های سازمان ملل بیان شوند. این امر، به طور خودکار از رادیکالیسم گفتمان کاسته و آن را در چارچوب‌های پذیرفته‌شده جهانی قرار می‌دهد.

ب) جامعه‌پذیری حرفه‌ای و خلق «انسان سازمانی» دیپلماتیک: همانطور که بو (Beaud, 2022) در مطالعه خود بر روی افراد دیپلماتیک ایران به خوبی نشان می‌دهد، فرآیند استخدام، آموزش و ارتقاء در وزارت امور خارجه، منجر به ایجاد یک «قرارداد خدمات عمومی» و نوعی جامعه‌پذیری حرفه‌ای عمیق می‌شود (p. 1190). دیپلمات‌ها در طول دوران خدمت خود، به تدریج هنجارهای حرفه دیپلماسی را درونی می‌کنند که شامل احتیاط، مذاکره، مصالحه، تفکر استراتژیک و یافتن راه‌حل‌های برد-برد یا حداقل قابل قبول برای همه طرف‌هاست. این فرهنگ حرفه‌ای، که با فرهنگ یک سازمان نظامی یا یک نهاد صرفاً ایدئولوژیک کاملاً متفاوت است، به عنوان یک فیلتر قدرتمند دیگر بر سر راه ترجمه مستقیم ایدئولوژی به عمل قرار می‌گیرد و نوعی «انسان سازمانی» دیپلماتیک خلق می‌کند که حتی در صورت تعهد شخصی به آرمان‌های انقلاب، در عمل به منطق حرفه خود پایبند است.

ج) تفسیر نهایی؛ ابهام سازنده به مثابه یک راهبرد بقا: ترکیب تمامی این عوامل، به نظام سیاسی ایران اجازه می‌دهد تا یک راهبرد پیچیده و کارآمد «ابهام سازنده» را به کار گیرد. این راهبرد به نظام اجازه می‌دهد تا به طور همزمان در دو سطح گفتمانی و عملیاتی متفاوت عمل کند. از یک سو، با حفظ گفتمان انقلابی، پایگاه اجتماعی داخلی و متحدان منطقه‌ای خود را بسیج کرده (Farhi, 2008) و هویت انقلابی خود را به عنوان منبع اصلی مشروعیت، بازتولید می‌کند (Mohammadzadeh, 2012, p. 15). از سوی دیگر، با استفاده از ابزارهای بوروکراتیک و عمل‌گرایانه، امکان تعامل، مذاکره و مصالحه با جهان خارج را برای خود باز نگه می‌دارد. این توانایی برای عمل همزمان در دو سطح، که توسط ساختارهای بوروکراتیک ممکن و مدیریت می‌شود، یکی از دلایل اصلی تاب‌آوری و تداوم سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران در طول بیش از چهار دهه گذشته است (Takeyh, 2009, p. 38). این ابهام، اگرچه ممکن است از دید ناظران خارجی نوعی تناقض یا دوگانگی به نظر برسد، اما در واقع یک راهبرد بقای هوشمندانه و محصول منطق پیچیده بوروکراتیک حاکم بر سیاست خارجی ایران است.

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف آسیب‌شناسی تأثیر فرهنگ سازمانی بوروکراتیک بر اهداف سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران و با تمرکز بر چالش نهادینه‌سازی گفتمان انقلابی انجام شد. تحلیل‌های صورت گرفته در این مقاله، که بر اساس یک چهارچوب نظری ترکیبی و مرور سیستماتیک منابع علمی بنا شده است، نشان داد که فرهنگ بوروکراتیک حاکم بر ساختار سیاست‌گذاری ایران، نقشی بسیار پیچیده‌تر، چندبعدی‌تر و ظریف‌تر از یک مانع ساده یا یک نیروی خنثی‌کننده ایفا می‌کند. نتیجه‌گیری محوری و بنیادین این تحقیق آن است که ساختار بوروکراتیک، به مثابه یک سیستم مدیریت، تعدیل و عملیاتی‌سازی گفتمان انقلابی عمل می‌کند. این سیستم پیچیده، از طریق مکانیسم‌های درهم‌تنیده‌ای چون فرآیند گریزناپذیر نهادینه‌سازی، چانه‌زنی‌های مستمر بین‌نهادی، به‌کارگیری راهبردی اصل مصلحت و هم‌نوایی تدریجی با هنجارهای بین‌المللی، تضمین می‌کند که تعهد به آرمان‌های انقلابی، به قیمت به خطر افتادن بقای نظام و منافع حیاتی آن تمام نشود. در واقع، بوروکراسی به جای آنکه در تقابل با انقلاب قرار گیرد، به ابزاری برای انطباق آن با واقعیت‌های داخلی و بین‌المللی تبدیل شده است.

برخلاف دیدگاه‌های رایج که بوروکراسی را ذاتاً در تضاد با پویایی و آرمان‌گرایی انقلاب می‌بینند و آن را «قفس آهنین» روح انقلابی می‌دانند، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که در مورد ایران، بوروکراسی به ابزاری برای «عادی‌سازی» و «پایداری» انقلاب در عرصه سیاست خارجی تبدیل شده است. این فرآیند، ضمن حفظ ظاهر و گفتمان انقلابی که برای هویت‌بخشی، بسیج داخلی و مشروعیت نظام در میان پایگاه اجتماعی آن ضروری است، در عمل و در لایه‌های زیرین تصمیم‌سازی، سیاست خارجی را به سمت یک عمل‌گرایی محتاطانه و محاسبه‌گر سوق می‌دهد. بنابراین، شکاف مشهود میان «آنچه گفته می‌شود» و «آنچه انجام می‌شود»، که اغلب به سادگی به عنوان تناقض تفسیر می‌شود، در واقع محصول ساختاری و منطق درونی همین سیستم بوروکراتیک است؛ سیستمی که برای مدیریت تنش‌های ذاتی میان هویت انقلابی و واقعیت‌های نظام بین‌الملل طراحی شده و به بقای نظام در شرایط پرچالش داخلی و خارجی یاری رسانده است. این «ابهام سازنده»، به ایران اجازه می‌دهد تا همزمان با مخاطبان متعدد و با پیام‌های متفاوت سخن بگوید و فضای مانور دیپلماتیک خود را به حداکثر برساند.

به عنوان سخن پایانی، می‌توان گفت که چالش نهادینه‌سازی گفتمان انقلابی در ایران، به خلق یک مدل منحصربه‌فرد و تاب‌آور از سیاست خارجی منجر شده است. در این مدل، بوروکراسی که اغلب به عنوان نیرویی محافظه‌کار و ضد پویایی شناخته می‌شود، به طور مشخصی نقشی حیاتی در تداوم یک نظام انقلابی ایفا کرده است. این ساختار، به مثابه معمار تداوم آن در دنیای واقعی عمل می‌کند.

منابع

۱. سجادی‌پور، سید محمدکاظم. (۱۳۹۷). چارچوبی مفهومی و فراگیر برای درک و تحلیل سیاست خارجی ایران. *فصلنامه سیاست خارجی*، ۳۲(۴)، ۲۷-۴۲.
۲. سریع‌القول، محمود. (۱۳۷۹). *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: بازبینی نظری و پارادایم/اتلاف*. مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
3. Abedin, M. (2011). The Domestic Determinants of Iranian Foreign Policy: Challenges to Consensus. *Journal of Diplomacy and Foreign Relations*, 13(1), 69-90.
4. Adib-Moghaddam, A. (2006). *The international politics of the Persian Gulf: A cultural genealogy*. Routledge.
5. Alfoneh, A. (2008). The Revolutionary Guards' Role in Iranian Politics. *Middle East Quarterly*, 15(4), 3-14.
6. Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). Longman.
7. Barzegar, K. (2017). Political Rationality in Iranian Foreign Policy. In K. Barzegar & R. Hinnebusch (Eds.), *Iranian Foreign Policy since 2001: From Khatami to Rouhani* (pp. 27-44). Routledge.
8. Beaud, G. (2022). Negotiating public service bargains in postrevolutionary times: The case of Iran's diplomatic corps. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 35(4), 1189-1205. <https://doi.org/10.1111/gove.12648>
9. Beeman, W. O. (1987). [Review of the book *Revolutionary Iran: Challenge and Response in the Middle East*, by R. K. Ramazani]. *Middle East Journal*, 41(4), 631.
10. Buchta, W. (2000). *Who rules Iran? The structure of power in the Islamic Republic*. The Washington Institute for Near East Policy.
11. Ehteshami, A. (2002). *After Khomeini: The Iranian Second Republic*. Routledge.
12. Farhi, F. (2008). *The Green Movement in Iran: The politics of the street and the opportunities of the state*. The Century Foundation.
13. Faruqui, M. D. (1998). Iran: Renegotiating a Revolutionary Identity. *Economic and Political Weekly*, 33(26), 1629-1633.
14. Finnemore, M. (1996). *National interests in international society*. Cornell University Press.
15. Halperin, M. H., & Clapp, P. (2006). *Bureaucratic politics and foreign policy* (2nd ed.). Brookings Institution Press.
16. Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: Software of the mind* (3rd ed.). McGraw-Hill.
17. Hunter, S. T. (2010). *Iran's foreign policy in the post-Soviet era: Resisting the new international order*. Bloomsbury Publishing USA.
18. Kamrava, M. (2021a). Institutions and Policy in Iran's Relations with the GCC. *The Muslim World*, 111(3), 398-415. <https://doi.org/10.1111/muwo.12401>

19. Kamrava, M. (2021b). The foreign policy of Iran. In S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign policy: Theories, actors, cases* (4th ed., pp. 396-414). Oxford University Press.
20. Lim, K. (2015). *National Security Decision-Making in Iran: A Case Study of the Green Movement* [Doctoral dissertation, University of St. Andrews].
21. Maleki, A. (2002a). A pragmatic foreign policy for the Islamic Republic of Iran. *Journal of International Affairs*, 56(1), 53-70.
22. Maleki, A. (2002b). Decision Making in Iran's Foreign Policy: A Heuristic Approach. *Shu'un Ijtima'iyya (Social Affairs)*, 19(75), 53-76.
23. Maloney, S. (2015). *Iran's political economy since the revolution*. Cambridge University Press.
24. Menashri, D. (2007). Iran's Regional Policy: Between Radicalism and Pragmatism. *Journal of Strategic Studies*, 30(3), 437-457.
25. Mohammadzadeh, M. (2012). Discourse and Identity in Iran's Foreign Policy. *Iranian Review of Foreign Affairs*, 3(1), 7-34.
26. Moslem, M. (2002). *Factional Politics in Post-Khomeini Iran*. Syracuse University Press.
27. Moshirzadeh, H. (2007). Discursive Foundations of Iran's Nuclear Policy. *Security Dialogue*, 38(4), 521-543. <https://doi.org/10.1177/0967010607084993>
28. Nia, M. M. (2011). A Holistic Constructivist Approach to Iran's Foreign Policy. *Digest of Middle East Studies*, 20(2), 245-274.
29. Ostovar, A. (2016). *Vanguard of the Imam: Religion, politics, and Iran's revolutionary guards*. Oxford University Press.
30. Pay, V. N., & Fathollah-Nejad, A. (2023). Military Ideology and Foreign Policy: A Constructivist Examination of the IRGC'S Ideological Influence. *Asian Affairs*, 54(1), 94-113. <https://doi.org/10.1080/03068374.2023.2172159>
31. Rakel, E. (2007). Iranian Foreign Policy since the Iranian Islamic Revolution: 1979-2006. *Perspectives on Global Development and Technology*, 6(1-3), 83-112. <https://doi.org/10.1163/156914907X191007>
32. Ramazani, R. K. (2004). Ideology and pragmatism in Iran's foreign policy. *The Middle East Journal*, 58(4), 549-559.
33. Sadjadpour, K. (2011). *Reading Khamenei: The world view of Iran's most powerful leader*. Carnegie Endowment for International Peace.
34. Schein, E. H. (2017). *Organizational culture and leadership* (5th ed.). Wiley.
35. Sune, C. (2021). [Review of the book *Iran's Reconstruction Jihad: Rural Development and Regime Consolidation in the Islamic Republic*, by E. Lob]. *Bustan: The Middle East Book Review*, 12(2), 221-226. <https://doi.org/10.5325/bustan.12.2.0221>
36. Tağma, H. M. E., & Uzun, T. C. (2012). Bureaucrats, Ayatollahs, and Persian politics: explaining the shift in Iranian nuclear policy. *Turkish Studies*, 13(4), 629-646. <https://doi.org/10.1080/14683849.2012.733471>
37. Takeyh, R. (2009). *Guardians of the revolution: Iran and the world in the age of the Ayatollahs*. Oxford University Press.
38. Thaler, D. E., et al. (2010). *Mullahs, Guards, and Bonyads: An Exploration of Iranian Leadership Dynamics*. RAND Corporation.
39. Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press.
40. Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
41. Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press.